

LA TRANSICION LATINOAMERICANA

Segunda parte

David Ibarra
7 de enero de 2002

Como señalé en mi artículo previo, los paradigmas económicos no son inmutables, cambian con las circunstancias —incluidas las políticas— y con las confrontaciones inevitables entre pronósticos y resultados. A título ilustrativo, cabría recordar la evolución de los enfoques del Banco Mundial en torno a la pobreza de los países periféricos que, de distintas maneras, se reproduce en otros temas socioeconómicos. Las mudanzas en las recomendaciones derivan no sólo del mejor conocimiento del problema, sino también de las mudanzas del sistema económico internacional y de los intereses en juego y, quizás también, de la apreciación de las insuficiencias o fallas de las terapias previas.

En las décadas de los cincuentas y los sesentas, época del auge de la posguerra y del predominio de las ideas keynesianas, la receta de política es simple. A fin de abatir la pobreza, basta impulsar el desarrollo con el aumento de la inversión en el sector moderno de la economía y en la infraestructura física al propósito de crear empleo, transferir mano de obra a actividades de mayor productividad. En los años setenta, cuando los ritmos de desarrollo comienzan a flaquear y a ponerse en tela de juicio la efectividad de la ingeniería social, las recomendaciones a los gobiernos se orientan a mejorar los servicios educativos y de salud a fin de multiplicar las oportunidades de capilaridad social de los pobres. Ya no bastan el crecimiento económico y de la inversión, hay que adosarle una política social complementaria.

En el decenio de los ochenta, años de la crisis latinoamericana de la deuda y del predominio de las tesis neoliberales, se ve a la pobreza como subproducto del manejo económico erróneo de los gobiernos y de la sobrerregulación que inhibe el desarrollo fluido de los mercados. Como el fenómeno de la marginación no cede, a pesar de las primeras reformas neoliberales, en el Informe del Desarrollo Mundial de 1990 se propone una estrategia mixta: alentar el desarrollo por la vía de la apertura, hacer otro tanto con el

empleo —mediante obras de infraestructura—, y fortalecer las oportunidades de los pobres con servicios ampliados de salud y educación.

Por último, ante la persistencia del problema de la exclusión social, el Banco Mundial en su último informe propone una triple estrategia que trasciende lo económico y social para abordar el marco político. De un lado, se busca multiplicar las oportunidades económicas de los pobres, promoviendo el desarrollo y los ingresos derivados de sus pocos activos (educación y tierra), mediante políticas de mercado y políticas extramercado. De otra parte, se aborda directamente el fortalecimiento de las redes de seguridad social a fin de reducir los riesgos de los pobres sea por enfermedad, desastres naturales, pérdidas de cosechas o vaivenes económicos. En tercer lugar, se sugiere investir a los pobres de poder político de modo que las instituciones públicas respondan a sus demandas sin discriminación por razones de género, raza, religión y *status* social. Finalmente, se admite que las sendas al desarrollo o a la erradicación de la pobreza, son múltiples y que han de obedecer a las prelacións nacionales y preservar las culturas vernáculas.¹

En síntesis, se aceptan los inconvenientes de implantar políticas estandarizadas o compartimentalizadas, como si estuviesen separadas las esferas económica, social y política de los países y fuesen nulas las especificidades institucionales y las prelacións de cada país.

Como se aprecia el camino andado en el aprendizaje del Banco Mundial en torno a las políticas de combate a la pobreza ha sido largo, acaso laberíntico y ha estado centrado en la medicina curativa más que en la preventiva. En conjunto el balance es positivo al aceptarse una visión más acabada y más respetuosa de las singularidades y del ámbito soberano de los estados nacionales. Pero también hay riesgos: el de acentuar y llevar las condicionalidades a un nivel más alto, a rebasar las jurisdicciones económicas para colonizar al conjunto de las políticas públicas; o el de ahondar las asimetrías de la transición latinoamericana, protegiendo más y más los derechos económicos individuales

¹ Véanse, Banco Mundial (varios números) *World Development Report*, Washington, en especial el correspondiente a los años 2000/2001; Banco Mundial (1996), *Poverty Reduction and the World Bank: Progress and Challenges in the 1990s*, Washington.

de los mercados abiertos mientras se descuidan el acomodo interno, las fórmulas de suavizar los costos sociales y económicos de la globalización.

El mismo dilema se plantea en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Esta institución heredera del GATT, es un órgano de negociación y de administración del intercambio de volúmenes cada vez más amplios de la producción mundial y de un conjunto cada vez más complejo de reglas comerciales. En el período que media entre la fundación del GATT y el final de la década de los noventas, el comercio mundial se ha multiplicado casi veinte veces, esto es a una tasa media del 6% anual que resulta 50% superior a la del ascenso del producto y tres veces el del ingreso por habitante del mundo.

El fracaso de la reunión de Seattle para lanzar una nueva rueda de negociaciones refleja sobre todo los desacuerdos de los países industrializados sobre cómo avanzar en el perfeccionamiento de un sistema de comercio que sea justo, equitativo, esté basado, sin imposición, en normas convenidas y que beneficie a todos los países, haciendo del intercambio un instrumento de desarrollo.

Entre los países periféricos prevalece la opinión —que comparte más y más el mundo académico— de que los resultados de la Ronda Uruguay fueron asimétricos, favorecieron más al mundo industrializado. Hay aquí un problema de legitimidad que se expresa en hechos: las presiones del Primer Mundo por lograr la aceptación de los instrumentos regulatorios de la propiedad intelectual frente a la lentitud de liberalizar el comercio de productos agrícolas y textiles, el movimiento de personas, en dar acceso barato a medicinas esenciales, en ensanchar la participación de los países en desarrollo en el proceso de decisiones de la OMC o en corregir los desequilibrios en derechos y obligaciones de centro y periferia.

De aquí que el peso numérico de las naciones en desarrollo en la membresía de la OMC y en las corrientes del intercambio, así como el imperativo de unir comercio con desarrollo, debieran acelerar el cambio de los énfasis de las negociaciones comerciales en el sentido de imprimir simetría a los beneficios entre agrupaciones de países. En más de un sentido ése es el *quid pro quo* legitimador de la reducción de las opciones nacionales de política de los países atrasados derivadas de la multiplicación de las reglas y

disciplinas de la OMC en viejos y nuevos campos de las relaciones económicas internacionales. Existen 143 países miembros de la OMC y cerca de 30 más se incorporarán pronto. Los países periféricos representan ya más del 70% de la membresía. Por eso importa elevar la prelación al desarrollo y hacer que las decisiones surjan del equilibrio equitativo de intereses, en vez de la imposición ideológica o de lo que peyorativamente se ha calificado de dictadura de las mayorías de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Conforme al Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, el fracaso de Seattle en hacer el lanzamiento de una rueda de negociaciones comerciales proclives al desarrollo (*“development round”*) que llevase a los países en desarrollo los beneficios tantas veces prometidos del libre comercio, se debió a la incapacidad de acuerdo entre los países líderes sobre la economía mundial.

Lo dicho en torno al Banco Mundial o sobre la legitimidad de la Organización Mundial de Comercio en términos del desarrollo del Tercer Mundo, pone de relieve la confrontación entre ideologías económicas y realidades, entre efectos esperados y resultados alcanzados. Como consecuencia, tiene lugar cierta evolución paradigmática a paso y medida que las presiones políticas se acumulan, se identifican diferencias o se hacen insostenibles las formulaciones anteriores.

Del mismo modo, las críticas a las recomendaciones y condicionalidades del Fondo Monetario Internacional en torno a las crisis financieras de Asia y América Latina, la administración macroeconómica o la implantación de los llamados cambios estructurales, han comenzado a mellar la fortaleza antes inexpugnable de sus planteamientos.

En todo caso cobra validez una conclusión: los males que hoy aquejan al mundo y a América Latina pudieran haberse aliviado en algún grado, de no echarse al olvido las consecuencias exitosas en lo económico y desastrosas en lo social de la Revolución Industrial Inglesa. Ahí han de encontrarse raíz y razón de las tentativas —aún las fracasadas— del siglo XIX de proteger a las sociedades de los estragos de aquel cambio revolucionario. Desde entonces se sabe que la libertad de mercado puede producir

acrecentamientos enormes de la producción y el intercambio, pero acompañados de miseria humana y de crisis recurrentes.

Bien visto, los mercados —y menos los mercados globalizados— no son el producto de la emancipación espontánea de la economía de los controles gubernamentales que entrelazaban poder económico y poder político. En los hechos, primero el establecimiento de los mercados nacionales y, luego, de los mercados transfronterizos fueron resultado de un acentuado intervencionismo gubernamental; en el último de esos casos acompañado de otro intervencionismo de orden transnacional que promueven juntos la transición latinoamericana y la aún más profunda de los países exsocialistas

En América Latina, vale insistir, los cambios institucionales y jurídicos impulsados de arriba hacia abajo han dado lugar a una avalancha de reformas intervencionistas-globalizadoras que han trastocado los valores y la vida social misma. El liderazgo protagónico de la acción pública es sustituido por la acción de la empresa privada, sobre todo de la extranjera por su mayor disponibilidad de recursos financieros y técnicos. El mercado interno que antes proveía el ímpetu y la orientación del proceso productivo, ha sido reemplazado por la demanda de los mercados internacionales. La inversión foránea, antes acotada y restringida, se convierte en el motor principalísimo de la transición en su triple papel de agente privatizador de empresas públicas —y de extranjerización de las privadas—, de nexos entre la producción vernácula y las redes de comercialización del exterior y de agente de transferencia de tecnologías modernas.

En contrapartida, poco es lo que se cambia a fin de facilitar el ajuste interno de los países, esto es, la adaptación programada de empresas y trabajadores a un régimen de competencia internacional abierta, o la construcción de redes de seguridad apropiadas a las mismas circunstancias. Se promueve la democracia política formal y el juego de los partidos, pero se deja, por razones obvias, como asignatura pendiente la democratización de la política económica: hay sustitución de las negociaciones políticas y la formación de consensos por los criterios imperativos de la globalización.

La ideología en boga suele situar toda suerte de males y desatinos en la acción estatal, mientras se alaba la eficiencia, transparencia y otras virtudes del mercado. Si bien

Estado y mercado suelen tirar en sentidos a veces opuestos, no dejan de ser partes de un arreglo simbiótico. Se olvida que la libertad de mercado da pie a la concentración del poder económico que luego se transforma en poder político. Ciertamente, por esa vía se acrecienta la acumulación de riqueza, pero se hace al costo del reparto del ingreso y la armonía social. Quiérase o no, el Estado tiene que limitar las desigualdades que crea la economía, así como, impulsar los derechos colectivos asociados a la regulación de los mercados y el abasto de bienes públicos. Sin embargo, junto a las fallas del mercado, también están las del Estado. En el proceso de atender las demandas de los diversos grupos de interés y de cuidar del bienestar de la población, los gobiernos no son inmunes a tentaciones populistas y cortoplacistas o bien a otorgar privilegios a unos cuantos que a la postre trastocan los equilibrios económicos fundamentales. Siendo verdad que el mercado es una criatura del Estado, también lo es que la segregación de la economía del dominio de la política, fija límites al capricho de los gobernantes y se constituye en requisito de la democracia.

Por eso, más que seguir enfrascados en polémicas ideológicas estériles, habría de admitirse que en las sociedades de nuestra época los pesos y contrapesos de la división de poderes políticos, necesitan del complemento de los pesos y contrapesos de la división razonable de funciones entre Estado y mercado, lo mismo en el logro de la estabilidad social, que en la del orden económico.